

LA GESTIÓN POR OBJETIVOS (MBO) COMO INSTRUMENTO DE MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

JUAN B. LORENZO DE MEMBIELA

SUMARIO: I. DIRECCIÓN JERÁRQUICA Y MANAGEMENT BY DRIVE.— II. SERVICIOS PÚBLICOS E INNOVACIÓN EN LA TEORÍA DE DRUCKER.— III. EL HOLDING ADMINISTRATIVO ITALIANO.— IV. LA GESTIÓN POR OBJETIVOS COMO SISTEMA FRACASADO DE ORGANIZACIÓN Y LA CALIDAD: 1. La gestión por objetivos como método fracasado de eficiencia. 2. Gestión mediante calidad. 3. Gestión por objetivos, OCDE y legislación española.— V. JURISPRUDENCIA O EL DESCONOCIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA REAL: 1. Objetivos y calidad. 2. Responsables del cambio efectivo en las Administraciones Públicas. 3. Gerencia y cultura administrativa.— VI. HABILIDAD PARA GESTIONAR EL ENTORNO POLÍTICO: 1. Incremento de la estrategia pública. 2. Trabajar con alegría en entornos burocráticos. 3. La imagen institucional. 4. Las personas son fines en sí mismas y no recursos explotables.

RESUMEN: La dirección de las Administraciones Públicas se construye sobre la jerarquía y la autoridad, elementos esenciales de la burocracia como sistema mecanicista de organización. Sin embargo, la Gerencia moderna, como ciencia, perfila las rígidas aristas de este sistema de organización reclamando mayor protagonismo de todo el elemento humano de la organización. Sin embargo, esta perspectiva presenta dificultades para ser aplicada. Entre éstas, la cultura y los valores de la burocracia rechazan cambios que afecten a sus potestades públicas... el buen directivo necesitará gestionar un cambio complejo, cuyo resultado final merecerá la pena.

Palabras clave: dirección en la Administración Pública; jerarquía y autoridad en la burocracia; cultura y valores de la organización; gestión del cambio.

ABSTRACT: The management of the Public Administrations is constructed on the hierarchy and the authority. This elements are essentials of the bureaucracy as system mechanistic structure of organization. However, management's modern, as science, erode the rigidity of this system of organization.

Nevertheless, the modern management, as science, outlines the rigid edges of this system of organization claiming major protagonist of the whole human element of the organization. However this perspective presents difficulties to be applied. In between these, the culture and the values of the bureaucracy push back changes that

affect his public legal power ... the good directorship will need to manage a complex change, which final result will be worth it.

Key words: management of the Public Administrations; hierarchy and authority on the bureaucracy; culture and the values on administration; management's change.

I. DIRECCIÓN JERÁRQUICA Y MANAGEMENT BY DRIVE

Analiza NIETO (1) la teoría de la organización para resaltar el grado de *burocratización* de la Administración Pública. Dado lo que ya WEBER detectó como la racionalización del gobierno, de la economía, del trabajo, de la cultura que desemboca en su teoría de la dominación como sustrato y fundamento de la burocracia impregna y domina a una determinada forma de funcionar, que es la organizacional pues nuestra sociedad posee una estructura racional, la organización racional como instrumento eficaz para lograr fines predeterminados (2). En unos tiempos en donde la gerencia como ciencia se intenta aplicar por distintas vías, el uso de técnicas privadas en la organización pública es necesario, por lo menos, el intento. Sin embargo, los resultados son desalentadores. NIETO infiere esa consecuencia final de carácter transversal: en la Administración lo fundamental es el mantenimiento o conservación de la dominación y obediencia. En la empresa, en cambio, sobresale la eficiencia y eficacia en los resultados, la gestión por objetivos como medio, preconizada por PARKER FOLLET y desarrollada por DRUCKER que viene a sustituir a la dirección jerárquica, de mando y control (*management by drive*) (3). Luego vemos que en la actualidad la MBO está siendo sustituida por la gestión por misiones.

II. SERVICIOS PÚBLICOS E INNOVACIÓN EN LA TEORÍA DE DRUCKER

Ello se explica por cuanto la existencia de la Administración no depende de los objetivos sino del propio Estado. Y aún los meritorios intentos de la doctrina, por ejemplo, de MARTÍN MENDICUTE, que aspiraba a asimilar la Administración a la empresa privada incentivando la conciencia de la renta-

(1) NIETO GARCÍA, A., *El pensamiento burocrático*, Comares, Granada, 2002, pp. 526-7.

(2) BRUNET ICART, J. Y BELZUNEGUI ERASO, A., *Teorías sobre la empresa*, Pirámide, Madrid, 2005, pp. 83-4.

(3) STEIN, G., *El arte de gobernar según Peter Drucker*, 2ª Edic., Gestión 2000, pp. 157 y 171.

bilidad del gasto público (4). La implantación de la nueva estética de la *Nueva Economía* se antoja un mito sin un cambio cultural difícilmente realizable en tanto el soporte humano de la organización no ha sido educado a asumir retos, en suma, cambios. Así viene corroborada esta tesis en DRUCKER, cuando apunta que para las instituciones de servicios públicos resulta más difícil la innovación que incluso para las empresas más burocratizadas. Lo existente parece ser el gran obstáculo. Existe en la Administración Pública un deseo de crecer y a falta de parámetros de las ganancias *el tamaño es el criterio para medir el éxito de una institución de servicio público y el crecimiento es un objetivo en sí mismo*. Dejar de hacer lo que se venía haciendo *desde siempre* y hacer las cosas de distinta manera son anatemas para estas instituciones o, por lo menos, cambios que resultan penosos (5).

Enfatiza Drucker *que todas las innovaciones en las instituciones de servicios públicos son impuestas por factores extraños o por catástrofes*. Junto a otra declaración no menos real: *la resistencia de la burocracia al empresario innovador y a la innovación radica en los burócratas tímidos que aplican a rajatabla los horarios y que nunca se han batido por un sueldo junto a los «políticos hambrientos de poder»* (6). Sin embargo la alta tecnología proporciona condiciones de cambio, circunstancia propiciatoria para el empresario innovador, y para la comunidad, receptividad al cambio (7).

III. EL HOLDING ADMINISTRATIVO ITALIANO

No es admisible el modelo Italiano en donde la Administración es considerada como un holding empresarial en manos de superejecutivos con un programa de gestión que libera a los políticos de la responsabilidad en la gestión (8). Pero tampoco es admisible los planes de calidad del Ejecutivo recogidos en el RD 951/2005 que establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado con la finalidad de acomodar el funcionamiento de la Administración a las nuevas sensibilidades sociales. Y el motivo no es otro por cuanto si bien se recoge la necesidad de cambiar la cultura administrativa —y en ello coincidimos— la misma debería afectar no sólo a los altos gestores, también, y muy principalmente,

(4) MARTÍN MENDICUTE, V., *Estudios sobre la burocracia española*, cit., p. 266.

(5) DRUCKER, P., *La innovación y el empresario innovador. La práctica y los principios*, Apostrofe, 1ª Reimp., Barcelona, 1997, pp. 286-7.

(6) DRUCKER, P., *La innovación y el empresario innovador. La práctica y los principios*, cit., p. 289.

(7) Idem, p. 19.

(8) PARADA VÁZQUEZ, R., *La degeneración del modelo de función pública. Conmemoración 50 Aniversario*, cit., 999, 150, p. 449.

al elemento humano base de la organización. Por ello, es una lástima que el legislador no haya ponderado en sus políticas de calidad la importancia del elemento humano, promoviéndolo estratégicamente en su trabajo.

Hoy las teorías de la organización ponderan indiscutiblemente este factor incluyéndolo como elemento estratégico. Se aplica al sector privado más innovador mediante el ciclo selección-retribución-promoción-formación y desarrollo, de acuerdo con los objetivos y estrategias de la organización así como la mayor participación de los directivos de personal en los procesos de decisión (9). Pero también se articula como requisito ineludible para realizar una organización socialmente sostenible.

IV. LA GESTIÓN POR OBJETIVOS COMO SISTEMA FRACASADO DE ORGANIZACIÓN Y LA CALIDAD

La gestión por objetivos (*Management by Objectives* o MBO) considera la gestión como un proceso. Es una modus organizacional que incide en la participación de todos los empleados en todos los niveles de la gestión. Entendido que los objetivos son diferentes para todos los departamentos como para todos los funcionarios. Las etapas que incluyen son las siguientes (10):

- a) Objetivos a largo plazo que determinan lo que es la organización y en lo que trata de convertirse.
- b) Objetivos organizativos más específicos, cuantitativos y con periodos de tiempo para alcanzarlos.
- c) Objetivos para las distintas divisiones y departamentos.
- d) Objetivos para los puestos de trabajo individuales.

Se trata, como apunta Guy Peters, que los administradores debieran fijar objetivos y elaborar planes para el logro de tales objetivos y los miembros de la organización deben ser remunerados sobre la base del alcance de los objetivos (11).

Este tipo de gestión, apunta Herbert A. Simon, trata de evaluar la *eficiencia de la organización*. Sin embargo, la medición de la eficiencia no puede tener mayor validez que la del proceso mediante el cual se definen los objetivos, ni ser más precisa que la medición de resultados o el cálculo apro-

(9) BALLART, X., *Gestión pública, análisis y evaluación de políticas*, «Revista de Estudios Políticos», 1997, 97, p. 230.

(10) HELLRIEGEL, D. Y SLOCUM, J.W., *Management: Contingency Approaches*, Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1978.

(11) GUY PETERS, B., *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económico, México, 1999, p. 419.

ximado de los efectos de las acciones administrativas sobre los resultados. Sin embargo, el método no es del todo racional en cuanto construido sobre actos humanos, no mecánicos, solamente lo es hasta el grado en que sean previsibles y evaluables las consecuencias de la acción (12).

1. La gestión por objetivos como método fracasado de eficiencia

Peters justifica el fracaso y justifica su empleo en las Administraciones precisamente por ello y por su vaguedad. Deberían crearse indicadores operativos del logro de los objetivos para la efectividad del sistema de evaluación. Sin embargo, la búsqueda de tales indicadores se hace imposible en su aparente inutilidad (13).

El hecho que se empleen en la Administración Pública responde a que produce *consecuencias vagas, mal definidas, contradictorias e incommensurables. Resultados poco precisos*. El ejemplo de Peters es ilustrativo: *Se podrán elaborar medidas para las actividades de las organizaciones públicas pero estas actividades podrán estar inversamente relacionadas con el logro de los objetivos reales del gobierno. Cabe medir el número de personas receptoras de prestaciones de Seguridad Social pero la finalidad del sistema de Bienestar social es lograr que los beneficiarios sean autosuficientes* (14).

En unos sistemas de función pública en donde las retribuciones no son flexibles, únicamente determinadas, como todo sistema burocrático, en la especificidad y responsabilidad del trabajo y su complejidad técnica la MBO tiene una *operatividad poco relevante*. Esto es debido a la inflexibilidad de las retribuciones, pero también porque la relevancia en el cumplimiento de objetivos sea nula o, quizás, por algo peor, por falta de transparencia en el cumplimiento de objetivos y sus índices de cumplimiento y la elevación gracieable del superior por razones políticas y no profesionales. En suma, *inputs*, circunstancias ajenas al propio trabajo de la organización. Peters apuntó como paradigma de un sistema de retribución basado en el cumplimiento de objetivos: *el Servicio Ejecutivo Provincial de los EEUU y los Grados gerenciales de Noruega* que permiten una determinación más individualizada y precisa.

Una crítica más realizada por Peters, el MBO impulsa las decisiones hacia el ejecutivo principal, gestores de primer nivel, en nuestro caso, los Ministros y Secretarios de Estado del ministerio respectivo. El MBO les obliga a fijar los fines, los objetivos, pudiendo encontrarse con objetivos con-

(12) SIMON, HERBERT A., SMITHBURG, DONALD W. Y THOMPSON, VICTOR A., *Administración Pública*, cit., pp. 443 y 445.

(13) *Public Money and management*, 1993, 13, en todo el número.

(14) GUY PETERS, B., *La política de la burocracia*, cit., p. 420.

trapuestos debido a la concurrencia de distintos órganos administrativos que defiendan intereses enfrentados. Por ello, la concreción de los objetivos suelen ser meramente testimoniales. Es decir, dejados a la inercia de los ya fijados por gestiones anteriores, con lo que la evolución gestora no suele ser próspera y creativa, repeticiones arteras sin mayor originalidad que justificar un tiempo de trabajo que a veces es lo único que pondera.

No cabe olvidar que la Administración Pública se dirige para *hacer el bien*. Ello significa que tiende a considerar su misión como solamente moral y sin nexos económicos. No existe el *mayor rendimiento*. Si es bueno el rendimiento, no existe otro mejor. El fracaso en lograr los objetivos cuando se busca lo *bueno* sólo significa que hay que redoblar los esfuerzos. Las Administraciones Públicas prefieren maximizar a optimizar (15).

2. Gestión mediante calidad

Tanto en la Unión Europea como en la OCDE, las Administraciones de los países integrantes propusieron la modificación de sus políticas gestoras a través de la adopción de la calidad para la mejora de sus servicios. Esta gestión se orienta a la obtención de resultados acordes con lo que los ciudadanos esperan, pero también en la mejora continua del servicio ofertado a partir de la evaluación de los resultados obtenidos en función de los objetivos establecidos y del servicio dispensado a los usuarios —calidad—.

3. Gestión por objetivos, OCDE y legislación española.

Sin embargo, la *gestión por objetivos* se impone en la Administración Pública mundial como recoge el documento de la OCDE de 2006, denominado *El futuro de la modernización del Estado* (16) que responde a un estudio a lo largo de veinte años. La Administración pública se encuentra cada vez más desfasada en relación con una sociedad en continua transformación, con expectativas nuevas y distintas. Era preciso un cambio para adecuar la gestión pública a la nueva realidad social sin olvidar el ideario de servicio público. Concretamente, la Administración Pública se manifiesta con más decisión en aquellos servicios de carácter social consiguiendo con ello un liderazgo consolidado.

Casi el 72% de las Administraciones Públicas estudiadas por la OCDE aplican técnicas de gestión por objetivos, que en nuestro ordenamiento jurí-

(15) DRUCKER, P., *La innovación y el empresario innovador. La práctica y los principios*, cit., pp. 290-1.

(16) RODRÍGUEZ-ARANA, J., *La modernización del Estado según la OCDE*, cit.

dico vienen previstas en la LOFAGE, parágrafo IV, de la Exposición de Motivos que declara:

« Junto al principio de legalidad de la actividad administrativa, es conveniente subrayar que también vincula a la Administración General del Estado el principio de eficacia. En efecto, el funcionamiento de la maquinaria administrativa estatal debe adecuarse a la gestión por objetivos y a la calidad como forma ordinaria de prestación de los servicios públicos».

Juntamente con el art. 3.2º LOFAGE, que como principio de funcionamiento burocrático enumera, apartado a): *La eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados* y el apartado c): *La programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados*.

En su articulado cabe distinguir la vertebración de la gestión por objetivos en España: El Ministro, art. 12.2º.b), fija los objetivos del Ministerio. Los Secretarios de Estado, art. 14.2º, impulsan la consecución de los objetivos. Los Directores Generales, art. 18.1º.a), proponen los proyectos para alcanzar los objetivos, dirigir su ejecución y controlar su adecuado cumplimiento. Los Subdirectores Generales son responsables de los objetivos asignados por la Dirección General, art. 19.1º. Los Delegados del Gobierno en las Comunidad Autónoma podrán formular al Ministerio las propuestas que estime oportunas sobre los objetivos, art. 23.2º pero también los objetivos fijados a través de los Subdelegados del Gobierno, art. 26.1º. Incluso la Comisión territorial de asistencia al Delegado del Gobierno, art. 28.2º.a) puede coordinar los distintos servicios de la Comunidad Autónoma para asegurar el cumplimiento de los objetivos generales fijados por el Gobierno a los servicios territoriales.

Los Servicios no integrados, art. 35, dependerán del órgano central competente sobre el sector de actividad en el que aquéllos operen, que les fijará los objetivos concretos de actuación y controlará su ejecución, así como el funcionamiento de los servicios.

El art. 44 declara aplicable el *principio de instrumentalidad* respecto de los fines y objetivos que tengan específicamente asignados.

Junto a la LOFAGE, el *Acuerdo del Consejo de Ministros, de 17 de julio de 1998, por el que se promueve la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de unidades administrativas en la Administración General del Estado, recoge la implantación progresiva de la dirección o gestión por objetivos* (17). Pretendiendo dar efectivo cumplimiento a la LOFAGE y extender las técnicas gerenciales con las que se mejoren los procesos de toma de decisiones y conseguir una mayor eficiencia en la gestión de los recursos

(17) Vid. Anexo de documentación: *ética y corrupción*, núm. 5.

públicos a través de sistemas de evaluación del rendimiento de unidades administrativas. Sin embargo el texto de la Resolución, apartado Octavo, no obliga a la aplicación de este modelo de gestión únicamente, sino que admite otros, metodológicos diferentes, siempre que alcancen el mismo resultado —o lo mejore—.

La Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 27 de julio de 1998 persigue como objetivos:

1. Fomentar la autoevaluación, como sistema de control interno de cada centro directivo.
2. Perfeccionar la función directiva.
3. Propiciar las prácticas de gestión orientada a los resultados e incorporar progresivamente la «dirección por objetivos».
4. Estimular la mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

La implantación de los sistemas de evaluación del rendimiento de unidades se llevará a cabo en cada Dirección General, organismo autónomo o áreas administrativas de gestión singularizada de nivel inferior a Dirección General que no dispongan de ellos en sus prácticas directivas.

La gestión en la aplicación de este modelo organizacional, apartado Quinto de la Resolución de julio de 1998, se constituirá por una Comisión de Coordinación, integrada por el Secretario de Estado para la Administración Pública, que la presidirá, los Subsecretarios de los Departamentos, o, en su caso, el Director general en quien deleguen, y el Director general de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública. La Comisión elaborará, al menos anualmente, un informe sobre la evolución y extensión del programa, que será elevado al Gobierno por el Ministro de Administraciones Públicas. En la implantación de este modelo colaborará la Inspección General de Servicios de Administración Pública.

Estas intenciones en la burocracia se han extendido también a la Administración de Justicia mediante la Resolución de 28 de octubre de 2005 de la Secretaría de Estado de Justicia por el que se dicta el Acuerdo por el que se aprueba el Plan de Transparencia Judicial. La razón de este Plan se encuentra en los bajos índices de satisfacción que la Justicia causa en la población en general. Medidas que van desde la ordenación de quejas y reclamaciones hasta el análisis de la lentitud de los procesos judiciales. Especialmente trata:

1. Estadística judicial.
2. Tecnologías de la información y comunicaciones
3. Buenas prácticas procesales
4. Registros de la Administración de Justicia
5. Arquitectura judicial

7. Modernización del lenguaje jurídico
8. Quejas, reclamaciones y sugerencias de los ciudadanos
9. Cooperación jurídica internacional

La Ley 7/2007, Estatuto básico del empleado público, recoge la gestión por objetivos, no sólo en el preámbulo de la misma y en dos ocasiones. Lo que significa una cierta preocupación en los mismos. También son recogidos en el art. 15 Ley 7/2007, como derecho del empleado público, participar en la consecución de los objetivos. Declaración que junto al agravamiento de la obediencia debida, tipificándola como falta muy grave, art. 95.2º.i) Ley 7/2007 —recordemos que en la LMRFP de 1984 era calificada como falta grave—, provoca un difícil equilibrio entre ambas declaraciones.

4. Lentitud de los procesos

En cuanto a la *lentitud de los procesos* es otro problema que se intenta estudiar para detectar las causas de los mismos. La Resolución de la Secretaría de Estado de Justicia pretende publicar en tiempo real el resultado de todos los litigios, permitiendo que las Administraciones afectadas y los ciudadanos puedan conocer eficazmente el funcionamiento de nuestros Tribunales, así como la evaluación del funcionamiento de las normas legales y su capacidad resolutoria de los conflictos sociales, siendo especialmente pertinente iluminar el resultado de las ejecuciones de los distintos títulos ejecutivos, porque dicha precisión constituye indudablemente un medidor determinante de la eficacia de la Administración de Justicia.

Respecto a la gestión de personal, tímidamente, se atreve a fijar una metodología gestora; cabe conceptuarla por objetivos aunque sería más preciso hablar *para algunos objetivos*, apartado III.1º de la Resolución de la Secretaría de Estado de Justicia de 2005:

« 1. Implantar nuevos y modernos criterios de gestión del servicio.—Resulta innegable en nuestros días la importancia de desarrollar, en el ámbito de la Administración de Justicia, criterios de gestión tendentes a la optimización de los recursos disponibles, a la búsqueda de la mayor calidad, a la implantación de técnicas de control de la misma, al establecimiento de planes de cumplimiento de determinados objetivos y a la determinación de un régimen adecuado de responsabilidad por el funcionamiento del servicio. Entre las finalidades del Plan de Transparencia que derivarían de este objetivo general se encuentran las siguientes [...]».

No cabe olvidar la incidencia, más implícita que explícita, en tanto que corresponde a los tribunales determinar la extensión de aquellos principios, del art. 3.1º *in fine* y 5º de la Ley 30/1992 en la redacción dada por la Ley 4/1999, que declaran como principios generales informadores de la actua-

ción administrativa los de *confianza legítima* de los ciudadanos, *transparencia* y *participación*.

V. JURISPRUDENCIA O EL DESCONOCIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA REAL

Es importante recalcar que la MBO produce un giro coperniquiano, en buena praxis profesional, en tribunales que empleen los principios de la *eficacia* y *eficiencia* como interpretativos de normas jurídicas para fundamentar sus sentencias. La imprecisión, que es una variable de la indefensión, que provoca el empleo de estos principios en el recurrente en pleitos contra la Administración dejan de ser conceptos abstractos e indeterminados. Principios exentos de prueba para ser sustituido por un sistema racional de gestión, tangible hasta cierto punto, pero en todo caso suficiente para precisar si la Administración actúa conforme a los objetivos asignados y si por ello la eficacia y eficiencia que se pudiere alegar son reales o supuestos.

Procesalmente es un paso más a la reducción (y aclaración) de algunos conceptos jurídicos indeterminados, vía elusiva de aplicación de la ley en perjuicio del administrado.

Sólo he encontrado una Sentencia que recepciona las modernas técnicas de gestión y ésta es la STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, 29 de mayo de 2006, FD decimocuarto:

«[...] En la esfera de la Administración General del Estado la libre designación, es, hoy por hoy, de entre todos los medios de provisión de puestos de trabajo, el más idóneo para formar adecuadamente equipos directivos y de trabajo. Intentar que los directivos públicos gestionen organizaciones sin gestionar el personal es incongruente con dos principios de la LOFAGE (RCL 1997, 879) esenciales en la moderna gestión: la responsabilidad gestora, prevista en el artículo 3.2º.b) y la gestión por objetivos, contenida en el artículo 3.2º.a).

Reconocer al directivo esa libertad está justificado por tres razonamientos: Primero, la implantación del principio de excelencia en las Administraciones Públicas demanda esta libertad organizativa, no ya sólo respecto a los titulares del órgano directivo sino también del equipo inmediato a los cuales se les asignan las competencias gestoras? con la finalidad de coordinar adecuadamente la dirección, dinamicidad y compromiso que el concurso no otorga. Segundo, la libre designación como medio técnico de provisión no dista tanto de otros en los que la discrecionalidad administrativa es, en muchas ocasiones, más sutil, tal es el caso del concurso específico que goza, además, de las garantías de la inamovilidad de todo puesto provisto mediante concurso. Tercero, el interés de la sociedad en contar con un servicio público eficaz debe primar frente a cualquier consideración personal que impida una eficiente organización [...].»

1. Objetivos y calidad

Para TORNOS MAS, la gestión administrativa debe reordenarse a la gestión por objetivos y a la calidad como forma ordinaria de prestación de servicios para imponer una racionalidad en la dación de servicios públicos que impida duplicidades procedimentales (18). En beneficio de la eficacia gestora (19) pero también de la eficiencia que es el fin de aquélla. Y sobre esta base se ha consolidado el objeto de la función, al menos doctrinalmente, que debe desempeñar el directivo público (20).

Sin embargo, si están definidos los fines, los medios no se encuentran normativizados. Una amplia descripción de deberes y una simple declaración de derechos sin mayor alcance no es suficiente.

Los intentos por la Administración Pública de adoptar el arte de la gestión privada es lastrado por la cultura burocrática sin que la laboralización haya sido una opción. La OCDE en el informe de 2006 citado razona esta cuestión en tanto «La aplicación de estas políticas —laboralización— tienden a dificultar la consecución de una cultura administrativa colectiva».

Aquí encontramos un primer inciso de estudio en tanto la cultura administrativa habrá de ser objeto de un cuidadoso análisis para evitar la endogamia administrativa y modificar la cultura del funcionariado. Difícil y complejo en tanto en cuanto ésta es el resultado de la acción colectiva durante años de los miembros de una organización, de las decisiones y de las políticas adoptadas en el pasado. Conformado por procedimientos formales como informales, hábitos y costumbres en cada uno de los centros que componen un organismo, es lo que provoca una dificultad añadida a su control y análisis. En definitiva, Michel CROZIER puso de manifiesto la incapacidad de las organizaciones burocráticas para adaptarse a los cambios del entorno así como la imposibilidad objetiva de erradicar la discrecionalidad en la acción administrativa; la existencia de poderes fácticos de distinta consideración y entidad.

(18) TORNOS MAS, J., *La simplificación procedimental en el ordenamiento español*, «Revista de Administración Pública», 2000, 151, p. 53.

(19) PÉREZ MENADO, V., *La calidad como yacimiento de la nueva gestión pública: la experiencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social*, «Gestión y Análisis de Políticas Públicas», 1998, 11-12, p. 109.

(20) PARADA VÁZQUEZ, R., *La degeneración del modelo de función pública*, cit., p. 449 y LORENZO DE MEMBIELA, J., *Eficacia y organización en la estructura burocrática de la Administración Pública*, 2003, 26, pp. 651 y ss..

2. Responsables del cambio efectivo en las Administraciones Públicas

Podrá decirse que la relación funcional con la Administración ha dejado de ser estable, a propósito del Estatuto Básico del Empleado Público (21) pero lo más lamentable sea que esos cambios en beneficio de la organización y del ciudadano no dependen del funcionario base sino del funcionario gestor y directivo político que culminan la organización administrativa. Por ello, entre la conveniencia de éstos y el inmovilismo de aquéllos, las nuevas formas gestoras más que una realidad se convierten en un mito difícilmente asumible por el precio político que ello genera.

Es esta realidad la que refleja BALLART (22) que identifica la imposibilidad de asimilar la gestión pública y la gestión privada por dos motivos: en primer lugar, por las formas de análisis que se precisa para tomar decisiones sobre sus *productos*, que es distinto de la gestión privada. En segundo lugar, en la gestión *por arriba*, el entorno político, que es claramente distinto y probablemente más complejo, que el entorno superior al que tiene que responder un gestor privado (23).

3. Gerencia y cultura administrativa

Es más, el gestor público puede verse muy limitado por la decisión de su superior político, máxime en España, en donde los cargos directivos se proveen mediante libre designación y el cese, puede ser inminente en cualquier momento por cualquier cosa, todo depende de la confianza del cargo o de la presión de un entorno no favorable que comprometa la gestión del cargo. Por ello, se comprende la grave inestabilidad de este personal y la encrucijada que se produce entre la idea de gestión que se quiera implantar los postulados de su gerencia y por otro, la cultura administrativa, reacia a cualquier modificación que implique reestructuración fáctica de poderes.

En la praxis diaria, alejada de planteamientos teóricos, pocos directivos públicos querrán aplicar técnicas innovadoras dentro de su organización que

(21) La denominación de esta ley hasta genera confusión como si fuera una declaración de derechos a favor del funcionario en tanto no recoge de modo alguno referencia alguna al papel que desempeña el empleado público entra en la nueva teoría del management Público, que en lo que respecta a España se centra en dos hitos: la gestión por objetivos y la calidad.

Del mismo modo contrastándolo con el art. 103.3º CE, la primera divergencia es que es el estatuto del empleado público pero no del funcionario público, lo que diverge de lo previsto en la CEE

(22) BALLART, X., *Gestión pública, análisis y evaluación de políticas*, cit., p. 226.

(23) Vid. SZABLOWSKI, G., *Gobernar bajo tensión*, «Revista de Estudios Políticos», 1986, 50, p. 277.

impliquen un desplazamiento de funciones, cuando no una privación, a aquellos que las ostentan.

VI. HABILIDAD PARA GESTIONAR EL ENTORNO POLÍTICO

Por ello el éxito en la gestión de una organización pública depende de la *habilidad para gestionar el entorno político*, apunta BALLART, lo que presupone una subordinación de la Administración Pública a lo político y a la incertidumbre, en definitiva. Y ello puede ser. Desde luego el directivo público tiene como finalidad cumplir los objetivos marcados por sus superiores y ello es conforme a lo previsto en la LOFAGE, sin perjuicio a que se cumplan o no. Pero su libertad para implantar nuevas medidas estratégicas se encuentra muy limitada por diversos factores: indiferencia del político, grupos de presión, oposición sindical, oposición de la cultura y creencia del centro de trabajo, o funcionarios claves en la marcha del servicio, por ejemplo, un interventor, que pueda paralizar la gestión pública del órgano a la propuesta de gasto.

1. Incremento de la estrategia pública

Esbozo un alegato para que la organización pública introduzca fórmulas para incrementar el valor estratégico del elemento humano en la organización Cabe aducir, basado en mi experiencia, que un mayor protagonismo de los empleados, sin distinción de grupos de adscripción, sólo en atención al talento produjo resultados muy óptimos, incrementa la eficiencia en la consecución de objetivos. La creación de gabinetes de supervisión administrativa a cargo de aquéllos.

Igualmente las decisiones directivas adoptadas de este modo comprometen al elemento personal de la entidad directamente que unas simples remuneraciones por objetivos. Porque quien accede a la Administración Pública después de unas pruebas selectivas difíciles principalmente aspira a un reconocimiento moral más que económico. Por ello el elemento subjetivo es esencial e imprescindible para rediseñar estrategias gestoras. La remuneración en la Administración Pública no es propicia como tampoco lo es el férreo control de las incompatibilidades, en muchas ocasiones extremo y añejo que limita esencialmente el desarrollo profesional y cultural del funcionario.

Ofrecer parcelas reducidas de responsabilidad a personal funcionario sin carrera superior, pero en cambio, con mucha experiencia en la organización genera un conflicto implícito entre quienes sí la poseen y que por la importancia de sus cargos en el organigrama administrativo no hay otro modo de *incentivarlos*.

La gestión horizontal incrementa el compromiso del funcionario. Su elemento moral es crucial para poder comprometerlo con los objetivos fijados. Sin incentivos, sin poseer otra aspiración que la de ser un simple operario cuyo criterio sea despreciado, convierten al empleado en víctima de un absentismo, presencial o no, que incide negativamente en el rendimiento de la organización. La incorporación de auxiliares y administrativos en reuniones con el directivo, la atribución de actividades con responsabilidad aceptadas de mutuo acuerdo con el gestor me sorprendió realmente: por su implicación, por su rendimiento, por su capacidad.

No olvido, sin embargo, que la raíz de la burocracia es la tecnificación en las distintas áreas y por ello este elemento técnico debe centrarse en operaciones especiales y específicas, pero en la coordinación de la organización, en su gestión, en la práctica del management hay que buscar especialistas en esta materia, cosa que no existe en la actual burocracia. Las RPT no contemplan plaza alguna en tal sentido y dejarlo todo a manos del directivo es añadir a su tarea ejecutiva y de resolución, funciones añadidas que le sobrepasan. Y efectivamente puedo decir que la gestión ordinaria en una dirección periférica se centra en la resolución de problemas de personal, aunque esta variable puede ser modificada en atención al carácter del directivo de turno y de sus fondos y formas gerenciales. Un entorno laboral sumido en el miedo, impide al funcionario expresarse con libertad. Un entorno laboral sin libertad, coacta la acción sindical libre, la que no está comprometida con el gestor político. La gestión por miedo, en atención a los contactos políticos del directivo y a la falta de prudencia, falta de sensatez, falta de educación y exceso de ambición, produce entornos organizacionales psicológicamente inestables, en correcta reciprocidad con el titular de turno.

La dirección humana ofrece gratas recompensas aún cuando la cultura del directivo público es «un pasar constante». Por su inestabilidad administrativa, que le viene del nombramiento y ciñe su gestión a un quehacer discreto que pasa por no generar más problemas de los necesarios y lo convierte en una pieza prescindible, porque siempre queda la inercia administrativa, la cultura burocrática y siempre hay candidato como sustituto.

2. Trabajar con alegría en entornos burocráticos

Una vieja máxima del management sentencia que «los empleados tratan a los clientes como la empresa los trata a ellos» y por ello «el trabajar con alegría», debe ser asumido por los directivos como fin estratégico. Estas afirmaciones condicionarían de modo relevante los modos y formas de la gestión, además, provocando un clima laboral propicio para erradicar riesgos psicolaborales —acoso moral— y el burn-out o síndrome de que-

mado (24), que no es más que una manifestación de lo que Iñaki PIÑUEL (25) ha denominado *dirección tóxica*, una gestión extrema, cruenta, en donde se desconoce la dignidad de la persona y sus derechos y se prescinde del talento personal en precisa ejecución del Reglamento. Y es que confundir una unidad administrativa con un escenario de comicio electoral enfatiza discriminaciones no justificables y temibles sinarquismos.

En definitiva, bien sea a través de los programas de la calidad administrativa, bien mediante la aplicación de la gestión por objetivos, interesa recalcar una idea ya expuesta: la dimensión *ad intra* del principio de eficacia del art. 103.1º y 106.1º CE en relación con los art. 1.1. CE y art. 10.1º y 2º CE, que declara el valor fundamental de la dignidad, en ejecución de las políticas de personal adecuadas a la CE. Ello implica el reconocimiento de derechos fundamentales a los funcionarios en un plano igualitario respecto a cualquier ciudadano y gestor administrativo y ello fundamentará la adopción de órdenes dignas, proporcionales. Porque el elemento humano, la gestión humana, receptiva a las necesidades que el individuo pueda requerir dentro de la organización fortalece el compromiso de los empleados con la filosofía de la Administración para favorecer la gestión a los ciudadanos.

Esta solución no debe parecer, sin embargo, contrario a lo que entendemos como eficacia de la Administración Pública a cargo de un titular administrativo, de carácter político-técnico en ocasiones, otras, únicamente político. Desde una perspectiva organizacional la gestión por objetivos implantada en la burocracia española debería introducir enfoques estratégicos que modifiquen la férrea estructura administrativa, creando nuevos puestos de trabajo que interactúen con las unidades ya existentes y que operen como medio de promoción si no profesional, al menos sí moral, como recompensa al trabajo realizado, al talento especial del funcionario o a su carisma sobre el resto de personal. El reconocimiento dentro de la organización es lo más buscado por cualquier persona y por cualquier funcionario, pues es un elemento que pertenece a la jerarquización moral del centro administrativo.

3. La imagen institucional

La *imagen corporativa* es un valor en alza en estos momentos del management como obligación para la gerencia organizacional, y así es contemplada

(24) Definido en la STSJ del País Vasco 2 de noviembre de 1999, Recurso de Suplicación núm. 1320/1999, (AS 1999,4212), FD único: «[...] síndrome de desgaste personal o de *burn-out*, que describe como un trastorno adaptativo crónico con ansiedad, como resultado de la interacción del trabajo o situación laboral en sus características personales.

(25) PIÑUEL Y ZABALA, I., *Neomanagement: jefes tóxicos y sus víctimas*, Aguilar, Madrid, 2004.

por la *Weber Shandwick* (26). La reputación comunica una ética adquirida, una práctica gestora, una cultura intraorganizacional concreta que fundamenta que una empresa, corporación o administración pública destaque del resto por su excelencia. Este hecho debería frenar excesos y abusos porque la reputación fácilmente se erosiona con actuaciones abusivas y parciales. Esto es motivo más que suficiente para plantearse lo idóneo de adoptar actitudes y posiciones extremas en gestiones particulares, que por otro lado y en algunas instituciones públicas son consentidas y hasta alentadas por motivos espúreos, más propios del goce personal que del prestigio organizacional.

4. Las personas son fines en sí mismas y no recursos explotables

En este sentido viene a colación el razonamiento de KANT: *Las personas son fines en sí mismas y no recursos explotables*.

Y como apunta BERNALDO DE QUIRÓS (27), *no existe ente social alguno con vida propia independiente, al margen o por encima de la de los individuos que lo componen. De ahí que utilizarles para beneficiar a otros contra su voluntad equivalga entraña una agresión. Significa que algunos hombres están facultados para perseguir cualquier meta que ellos deseen, a imponérsela a los demás mediante la fuerza, mientras que éstos tienen la «obligación ética» de poner sus vidas a su servicio, sutil reformulación de la esclavitud*.

La combinación estratégica de funcionarios comprometidos, funcionarios talentosos y funcionarios especializados es la que puede emplear el gerente para una dirección efectiva de los objetivos asignados. Con eso basta porque como ya defendía GARRIDO FALLA (28) con remisión a FAROL, *de las cualidades personales que deben exigirse al jefe de una empresa administrativa, las de tipo técnico son tanto menos indispensables conforme aumenta el tamaño de la empresa o el grado en la jerarquía*. Ello implica, no que el titular sea un inepto, sino más bien que profundice en la ciencia de la economía de empresa o de la gestión pública.

La interacción de los arts. 9.3º, 10.1º y 2º, 103.1º y 106.1º CE podrá ser empleada en el dictado de sentencias que fiscalicen el ejercicio de potestades directivas y acomodarlas a los valores constitucionales declarados en el art. 1.1º CE, entre ellos, los imprescindibles fundamentales.

(26) <http://www.webershandwick.com/>.

(27) <http://www.elcato.org/node/1607>.

(28) GARRIDO FALLA, F., *Tendencias actuales en relación con el perfeccionamiento de las categorías superiores de la función pública*, «Revista de Administración Pública», 1956, 20, p. 50.

ALGUNAS NOTAS SOBRE EL NUEVO RÉGIMEN DE LA SUBCONTRATACIÓN EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

DANIEL SERNA BARDAVÍO

SUMARIO: I. OBJETIVOS DE LA NUEVA NORMATIVA SOBRE SUBCONTRATACIÓN EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN.— II. ÁMBITO (OBJETIVO) DE APLICACIÓN DE LA LRSSC Y DEL RLRSSC.— III. ÁMBITO (SUBJETIVO) DE APLICACIÓN DE LA LRSSC Y DEL RLRSSC.— IV. REQUISITOS SUSTANTIVOS Y FORMALES EN MATERIA DE SUBCONTRATACIÓN: 1. Requisitos sustantivos. 2. Requisitos formales.— V. EL REGISTRO DE EMPRESAS ACREDITADAS. FUNCIONAMIENTO. PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN, RENOVACIÓN Y CANCELACIÓN: 1. Registro de Empresas Acreditadas. Funcionamiento. 2. Procedimiento de inscripción, renovación y cancelación.— VI. LOS NIVELES DE SUBCONTRATACIÓN. MARCO GENERAL. SUPUESTOS EXCEPCIONALES.— VII. EL LIBRO DE SUBCONTRATACIÓN.

RESUMEN: El presente estudio versa sobre el alcance de la nueva normativa en materia de subcontratación en el sector de la construcción, con especial consideración al ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la misma, así como a los requisitos sustantivos y formales del proceso de subcontratación. Asimismo se desarrolla el marco general en el que se puede efectuar dicha subcontratación en tan singular sector económico.

Palabras clave: subcontratación; sector de la construcción; requisitos formales; requisitos sustantivos; niveles de subcontratación; contratista; subcontratista.

ABSTRACT: This study is about the scope of the new current regulations on subcontracting in construction, with a particular regard to the objective and subjective matters, as well as the formal and substantive requirements needed in the subcontracting process. It also develops the general terms in which subcontracting can be done in this particular economic sector.

Key words: subcontracting; construction; formal requirements; substantive requirements; subcontractation levels; contractor; subcontractor.